

城市突发公共事件政府、部门、企业 应急演练策划与实战

广西国安安全环境技术服务有限公司 编著



CHENGSHI TUFU
GONGGONG SHIJIAN
ZHENGFU BUMEN QIYE
YINGJI YANLIAN CEHUA YU SHIZHAN



广西科学技术出版社

城市突发公共事件政府、部门、企业 应急演练策划与实战

CHENGSHI TUFA
GONGGONG SHIJIAN
ZHENGFU BUMEN QIYE
YINGJI YANLIAN CEHUA YU SHIZHAN

广西国安安全环境技术服务有限公司 编著

城市突发公共事件政府、部门、企业
应急演练策划与实战

编著：广西国安安全环境技术服务有限公司

广西科学技术出版社

(南宁市东葛路230052号)

广西科学技术出版社

广西科学技术出版社

(南宁市明秀路230001号)

开本：889mm×1194mm 1/16 印张：25.2 字数：552千字

2007年10月第1版 2007年10月第1次印刷

广西科学技术出版社

ISBN 978-7-80066-864-1/D·6 定价：88.00元

广西科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市突发公共事件政府、部门、企业应急演练策划与
实战/广西国安安全环境技术服务有限公司编著. —南
宁:广西科学技术出版社,2007.10
ISBN 978-7-80666-864-1

I.城... II.广... III.城市-紧急事件-公共管
理-中国 IV.D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第141838号

应急预案体系的重要组成部分——“应急
救援演练”的相关资料或书籍相对
较少,许多单位在策划应急救援
演练,在组织应急救援演练的过程
中,会遇到各种各样的问题,而专
门针对这些问题的书籍或资料非常
难找,这时就非常需要一本集
救援预案编制、应急演练策划与实
战于一体的实用书籍。

本书以南宁市人民政府、广西
壮族自治区安全生产监督管理局
2006年服务“三合一”危险化学
品重大事故应急救援联合演练为案
材,组织了一批拥有多年应急管理
工作经验的专家、学者,在参
考了大量的有关文献和相关资料的
基础上,历时半年编写而成。

本书详细地阐述了应急救援工
作中最重要的指导原则,并结合案
例详细地提出了应急救援各阶段
问题的解决方法,指导人们如何
预案,如何策划应急救援演练,
何组织演练活动,而且还计划演练
演练方式,提供了多种策划方案
提供了组织演练活动所应用的表格
文本格式,是各级政府、部门、企
业难得的一本参考工具书。

城市突发公共事件政府、部门、企业
应急演练策划与实战

广西国安安全环境技术服务有限公司 编著

*

广西科学技术出版社出版

(南宁市东葛路66号 邮政编码530022)

广西新华书店发行

广西民族印刷厂印刷

(南宁市明秀西路53号 邮政编码530001)

*

开本 889mm×1194mm 1/16 印张 22.5 字数 655 000

2007年10月第1版 2007年10月第1次印刷

印数:1-10 000册

ISBN 978-7-80666-864-1/D·6 定价:89.00元

本书如有倒装缺页,请与承印厂调换

《城市突发公共事件政府、部门、企业应急演练策划与实战》是一本融应急救援、应急演练策划与实战于一体的实用书籍。

目前市场上有关应急救援预案制定的专业书籍不少，但是应急救援预案体系的重要部分——“应急救援演练”的相关资料或书籍相对就较少，许多单位在策划应急救援演练、在组织应急救援演练的过程中，会遇到各种各样的问题，而专门针对这些问题的书籍或资料非常难找，这时您非常需要一本融应急救援预案编制、应急演练策划与实战于一体的实用书籍。

本书以南宁市人民政府、广西壮族自治区安全生产监督管理局2006年服务“三会一节”危险化学品重大事故应急救援联合演练为素材，组织了一批拥有多年应急救援管理工作经验的专家、学者，在参考了大量的有关文献和相关资料的基础上，历时半年编写而成。

本书详细地阐述了应急救援工作中最重要的指导原则，并结合实例详细地提出了应急救援中有关问题的解决方案，指导人们如何编制预案，如何策划应急救援演练，如何组织演练活动。而且还针对不同演练方式，提供了多种策划方案，提供了组织演练活动所应用的实例文本格式，是各级政府、部门、企业难得的一本参考工具书。

国安安环简介

广西国安安全环境技术服务有限公司是一家致力于安全管理技术咨询服务的专业公司，承担着增强公众安全意识，传播安全知识，普及安全文化的重任。公司自成立以来，一直以专注地致力于安全生产管理领域各项技术的深入研究，坚持全心全意为企业服务，竭诚为企业提供专业的安全生产咨询，着力帮助企业提高安全管理水平为宗旨，已取得了明显的成效。目前，公司已为危险化学品、烟花爆竹、建筑、港口、电力、交通、钢铁等众多行业的百余家企业提供了完善的安全管理咨询服务。公司的业务涵盖安全管理技术的支持及解决方案、安全管理培训体系的建立及指导、安全文化产品的开发与出版等。

国安安环代表性作品有《城市突发公共事件政府、部门、企业应急演练策划与实战》、《锰矿安全》、《企业安全管理台账、表格范本及设计说明》、《企业员工常用安全知识读本》、《农民工常用安全知识读本》等。

联系电话：0771-5518000
5514000

联系地址：广西南宁市梦之岛水晶城D1405号

网址：www.gxsafety.com

《城市突发公共事件政府、部门、企业应急 演练策划与实战》编写委员会

总 策 划：陈鸿起

主 编：黄南方

副 主 编：叶建进 张 琦 陈先贵 葛春启

主 笔：隆桂阳 卢桂安 曹 壮

编写人员：贾立田 何伟雄 陆启鹏 关志刚 岑永进 蒋小云
杨爱华 李俊博 蒙艳军 蒙芳舒 凌维赵 王善策

序

当前,随着我国社会经济的快速发展,城镇化的步伐也逐步加快。据预测,到2020年,我国的城市化率将达到60%左右。城市空间集中性和人口密集性的不断提高,现代工业的快速发展和生产规模的日益扩大,在提高人们生活质量的同时,也使城市火灾、爆炸、危险化学品泄漏、建筑物坍塌、交通事故、恐怖袭击及自然灾害等各类突发公共事件的风险和危害日益突出。这些事件一旦发生,极易造成人员和财产的巨大损失。应对突发公共事件,是一道迫切需要解决的难题,它考验着社会公众的承受能力,更考验着政府履行社会管理和公共服务职能,维护国家安全、社会稳定和人民群众利益的能力。

从现实情况看,我国的突发公共事件应急救援体系建设虽然在近几年取得了长足发展,但是仍存在应急救援法规和预案体系不完善,技术支撑和实际应急救援能力不强等突出问题。2003年12月23日,重庆开县发生重大井喷事故,事件发生后1小时才发出警报信息,5小时后当地政府才开始有组织地疏散事故地区的人民群众,22小时后高端的事故应急指挥部才成立,25小时后大规模的搜救工作才开始。这起事故在时隔不到24小时的时间里,死亡人数从最初的8人激增20多倍,最终酿成243人因硫化氢中毒死亡,4000多人受伤,疏散转移6.5万多人,9.3万多人受灾的特别重大恶性事故。1999年发生在烟台的“11·24”海难,在长达7小时的救援工作未能成功之后,“大舜号”最终沉没,死亡282人;而在随后不久的12月12日,在法国海域,一艘马耳他籍油轮断为两截,在风力10级的环境下,经过法国救援组织的救援,船上20多名员工在很短的时间内全部脱险。这些令人触目惊心的案例和数据,给我们以深刻的教训与警示。它说明,事故如果没有得到及时、正确的应急处置,将导致事态迅速恶化,损失进一步扩大,但是如果应对及时、得当,就可以将事故的损失和影响控制到最小限度。

突发公共事件应急救援能力的全面提高,是一项长期的工作,需要投入大量的人力、物力、财力,同时需要配套的技术支持。其中应急救援预案体系建设应该说是相对比较容易改进的,而且从许多例重特大事故的调查分析中表明,缺少应急救援预案而导致的应急救援不力及应急救援预案可操作的实践性不强是造成事故后果难以控制、甚至扩大伤亡和损失的主要原因。因此,制定科学合理的应急救援预案并在演练中不断提高其可操作性,已经成为当前提高我国突发事件应急救援水平的迫切需要。

目前市场上有关应急救援预案制定的专业书籍不少,但是应急救援预案体系的重要部分——“应急救援演练”的相关资料或书籍相对就较少。许多单位在策划应急救援演练、在组织应急救援演练的过程中,会遇到各种各样的问题,实际工作中非常需要一本融应急救援预案编制、应急演练策划与实战于一体的实用书籍。《城市突发公共事件政府、部门、企业应急演练策划与实战》正是这样一本重在解决实际问题的书籍。该书是一批拥有多年应急救援管理工作经验的专家、学者,在参考有关文献和收集大量实际工作资料的基础上,历时半年编写而成。该书以《南宁市人民政府、广西壮族自治区安全生产监督管理局2006年服务“三合一”危险化学品重大事故应急救援联合演练脚本》和各级事故应急救援预案实例为素材,阐述了应急救援预案制定和演练工作中遇到的主要问题,并结合实例详细地提出了解决方案,指导人们如何编制预案,如何策划应急救援演练,如何组织演练活动。该书许多内容和观点,在同类书籍中独树一帜,是各级政府、部门、企业难得的一本参考工具书。

相信该书的出版,一定会对各级政府、部门、企业编写应急救援预案、组织应急演练起到实际的指导作用,一定会对我们应急预案体系的建立和完善起到积极的推动作用。

陈鸿起

2007年4月

前 言

安全是人类一直追求的目标,伴随着社会进步,人们对安全的期望水平也在不断提高。在安全问题上,面对人们的要求和现实之间的差距,面对错综复杂、难以避免的各类突发事件,作为承担公共事务管理的各级政府和承担安全生产主体责任的各类企业,必须寻找积极有效的对策,以最大努力降低各种安全风险,最大限度保障公众和社会的安全。因此,突发事件应急救援已经成为政府、企业和社会公众越来越关注的课题。本书编制的目的,就是力图解决在突发事件应急救援预案编制和演练中存在的实际问题,指导各级政府、部门、企业提高城市突发公共事件联合实战演练水平,提高在突发事件情况下的快速反应、快速应急能力,提高有效消除危害后果等应急救援技能和应急反应综合素质。

本书对问题的阐述来源于实践,对问题的解决方案来源于实践。力求通过实例解析,解决实际问题。特别是针对不同的应急救援演练方式,提供了多种策划方案。全书共分三章,第一章概述,第二章应急救援预案编制,第三章应急救援演练策划与实战。详细阐述了应急救援预案的编制、应急演练的策划、应急演练的组织和实施、实战演练脚本的编写等内容,重点描述了城市政府、部门与企业开展实战演练期间的分工与合作,对各级政府、部门、企业编制预案和开展应急演练能够起到很好的参考作用。为了便于读者查阅资料,本书在附录中收集了各类应急救援预案和应急演练策划、组织实施的实例以及相关实例文本格式。同时还配套光盘一张,光盘内容为《南宁市人民政府、广西壮族自治区安全生产监督管理局 2006 年服务“三会一节”危险化学品重大事故应急救援联合演练纪实》。该片形象生动地展示了整个应急救援演练过程,对重要过程部分进行了重点注释。

本书是由广西国安安全环境技术服务有限公司组织编写,参加编写人员有陈鸿起、黄南方、叶建进、张琦、陈先贵、葛春启、隆桂阳、卢桂安、曹壮、贾立田、何伟雄、蒙芳舒、陆启鹏、关志刚等,全书由隆桂阳负责统稿。

本书在编写过程中,作者参阅了大量文献资料,同时得到了南宁市安全生产监督管理局、南宁市邕宁区安全生产监督管理局、南宁市邕宁区蒲庙镇人民政府、南宁糖业股份有限公司蒲庙造纸厂等单位的指导和大力支持,在此对参考文献原作者和上述单位一并表示诚挚的谢意。

由于编者水平所限,书中难免有疏漏之处,恳请广大读者批评指正。

编著者

2007 年 4 月

目 录

第一章 概 述	(1)
第一节 应急救援概述	(1)
一、应急救援的基本概念	(1)
二、应急救援工作的特点	(2)
三、应急救援的基本任务	(4)
四、应急救援的基本原则	(4)
五、应急救援行动的基本程序	(5)
六、应急救援行动的法规依据	(9)
七、当前应急救援体系建设的总体情况	(12)
八、根据自身实际状况提高应急水平的主要对策	(15)
第二节 增强预案实用性的总体思路	(17)
一、应急预案在应急救援工作中的重要地位	(17)
二、当前预案编制工作中存在的突出问题	(18)
三、提高预案编制水平的主要对策	(19)
第三节 发挥应急演练重要作用的主要措施	(19)
一、应急演练对减少事故发生、改进应急体系的重要意义	(19)
二、应急演练组织工作中存在的主要问题	(20)
三、发挥应急演练作用的主要措施	(21)
第二章 应急救援预案编制	(22)
第一节 应急救援预案的作用、基本要求和分级	(22)
一、应急救援预案在应急救援中的重要作用	(22)
二、应急救援预案的基本要求	(22)
三、国家应急救援预案的分类和分级	(23)
四、结合具体实际考虑的应急救援预案分级	(24)
第二节 应急救援预案的框架体系	(25)
一、总体应急预案	(25)
二、专项应急预案	(25)
三、部门应急预案	(26)
四、企业应急预案	(26)
五、处置方案	(26)
第三节 应急救援预案的结构及主要内容	(27)
一、总则	(27)
二、组织体系	(29)

三、运行机制	(29)
四、应急保障	(30)
五、监督管理	(30)
六、预案管理	(31)
七、附件	(31)
第四节 应急救援预案编制的程序、步骤	(31)
一、确定需要制定的预案	(31)
二、成立预案编制小组	(31)
三、现场调研,收集与编制预案相关的资料	(33)
四、进行危险辨识与风险评价	(35)
五、应急资源和能力评估	(36)
六、编制应急救援预案	(38)
七、应急救援预案的评审与发布	(39)
八、应急救援预案的实施	(40)
第五节 应急救援预案编制案例实解	(40)
一、应急组织的设置与职能分配	(40)
二、应急信息的处置与程序设置	(45)
三、应急联动与应急处置要求	(48)
四、应急指挥系统的运行与程序的设定	(51)
五、应急保障内容的编制与要求	(52)
六、编制预案的其他注意事项	(53)
第三章 应急救援演练策划与实战	(55)
第一节 应急演练的目的、作用与要求	(55)
一、应急演练的目的	(55)
二、应急演练的作用	(55)
三、应急演练的要求	(56)
第二节 应急演练的类型	(56)
一、桌面演练	(56)
二、功能演练	(57)
三、全面演练	(57)
四、三种演练方式的比较	(58)
第三节 应急演练的三个阶段、十二个步骤和八项主要工作	(59)
一、应急演练的三个阶段	(60)
二、应急演练的十二个步骤	(60)
三、应急演练的八项主要工作	(61)
第四节 应急演练策划	(64)
一、应急演练策划的重要作用	(64)
二、应急演练策划的基本要求	(66)
三、应急演练策划的一般程序	(66)

四、应急演练策划的主要内容	(68)
五、演练内容与衔接策划的掌控要点	(70)
六、应急演练策划的文本编制	(73)
第五节 应急演练的组织实施	(77)
一、应急演练实施的前期准备	(78)
二、应急演练实施的一般程序	(80)
三、应急演练实施的过程控制	(81)
四、应急演练评价的组织实施	(83)
五、应急演练纪实的组织实施	(85)
第六节 应急演练总结与追踪	(86)
附 录	(87)
附录 1 城市突发公共事件总体应急预案实用样本	(87)
附录 2 城市危险化学品事故应急救援预案实用样本	(125)
附录 3 城区突发公共事件总体应急预案实用样本	(178)
附录 4 城区危险化学品事故应急救援预案实用样本	(192)
附录 5 乡镇突发公共事件总体应急预案实用样本	(202)
附录 6 社区(村委会)突发公共事件总体应急预案实用样本	(210)
附录 7 使用危险化学品生产经营单位危险化学品事故应急救援预案实用样本(某造纸厂)	(218)
附录 8 城市防洪应急预案实用样本	(230)
附录 9 城市水上交通安全事故应急预案及处置方案实用样本	(248)
附录 10 2006 年“三会一节”期间南宁市大面积停电社会应急联动演习总体方案	(263)
附录 11 城市突发公共事件应急救援资源情况调研表	(273)
附录 12 南宁市 2006 年危险化学品重大事故应急救援联合演练评价样表	(277)
附录 13 南宁市 2006 年危险化学品重大事故应急救援联合演练方案	(283)
附录 14 南宁市人民政府、广西壮族自治区安全生产监督管理局 2006 年服务“三会一节” 危险化学品重大事故应急救援联合演练脚本	(293)
附录 15 南宁市 2006 年危险化学品重大事故应急救援联合演练现场区域分布图	(346)
附录 16 南宁市 2006 年危险化学品重大事故应急救援联合演练交通安全保卫警力布置图	(347)
附录 17 演练总指挥长陈鸿起在 2006 年南宁市危险化学品重大事故应急救援演练总结会上 的讲话	(348)
附 光盘:南宁市人民政府、广西壮族自治区安全生产监督管理局 2006 年服务“三会一节”危险 化学品重大事故应急救援联合演练纪实	(349)
参考文献	(350)

第一章 概述

第一节 应急救援概述

2003年,一场突如其来的“非典”,击中了数千名患者,同时也击倒了一大批政府官员。仅一个多月时间,国家卫生部原部长张永康和北京市原市长孟学农被免职,全国十几个省、自治区和直辖市约120名政府官员受到党内和行政处分,由此而引发了一场“问责”风暴。在一次突发事件中受到惩处的官员人数之多、范围之广、力度之大是非常罕见的。人们不禁要问,是什么原因使这批官员受到处分,许多官员还为此而受到撤职或免职的处理?

究其原因,这批被处理的官员除一些是因不服从指挥、临阵退缩、违反纪律、拒不执行有关规定而受到处理的外,大部分都是因为“非典”事件中应对处置不力而被处分的。

“非典”事件,给我们传递了这样一个重要信息:随着社会主义市场经济的发育和成熟,各级政府应当把视野转移到公共事务管理、解决公共问题、提供公共服务上来。而建立一个有效的应急体系,做好应急救援工作,正是政府履行社会公共管理职能、服务人民群众的一个重要内容。“非典”案例,应该成为各级政府、生产经营单位反思履行应急工作职责的起点,成为应急救援工作的一大推动力量。

在本节中,我们将结合相关案例重点阐述应急救援的基本概念、主要特点、基本任务、基本原则、基本程序和应急救援工作主要依据的法律、法规和规章,介绍当前我国应急救援体系建设的总体情况和国家对各级政府、各部门、各生产经营单位的应急救援体系建设提出的总体要求,并针对如何在现有条件下提高应急救援水平的问题提出相关的对策建议。

一、应急救援的基本概念

突发公共事件:指造成或可能造成严重社会危害、需要采取应急处置措施予以应对的事件。突发公共事件种类繁多,一般分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件四大类,并可按照社会危害程度、影响范围等因素,分为特大、重大、较大、一般四大级别。I级为最高,IV级为最低,级别越高,危险越大。

应急救援:指人们为应对突发事件,以最大限度地减少人员伤亡、控制事态发展和影响范围、减少财产损失和减缓事件所造成的后果而进行的一系列活动。它包括事件发生前的应急准备,事件发生过程中的应急救援行动,事件结束后的恢复、善后、重建、总结和改进等,是应对突发事件全过程的活动。由于突发事件具有事发突然、情况紧急、危险极大、扩散迅速、难以控制的特点,而应急救援又是一项涉及面广、专业性强的工作,不仅涉及众多企事业单位、各级政府和各相关职能部门、社会公众,还涉及多种救援队伍的协同配合,因此,突发事件应急救援是一项极其复杂的系统工程,必须建立系统的、完善的突发事件应急救援体系,才能确保应急救援工作得以协调、有效地组织实施。

应急救援的四个阶段:指预防、预备、响应、恢复四个阶段。

应急救援体系的框架:通常来说,应急救援体系框架由应急救援管理体系和应急救援支撑体系构成。

应急管理的“一案三制”:指应急预案、应急管理组织体制、运行机制和应急法制。

应急管理体系:指预防、预备、响应、恢复四个阶段循环反复全过程的策划与运行管理(如图 1-1 所示)。应急管理体系也被简单地描述为“一案三制”,内容主要有应急组织体制的建立与运行、应急法制体系的建立与实施、应急运行机制的建立与运行、应急预案体系的建立与管理、事后恢复重建机制的建立与应急工作的持续改进等。

应急救援支撑体系:指应急救援体系的实物和技术的总成。由应急技术支撑体系和应急救援资源支撑体系组成。应急技术支撑体系主要包括应急指挥平台系统,事前监测与预警系统,应急状况监控、监测、信息采集和传输系统,应急指挥决策辅助支持,通信保障等应急科学技术。应急救援资源支撑体系主要包括应急队伍、应急装备、应急设施、应急物资、应急专家、应急资金等,由应急力量支撑体系、应急装备支撑体系、应急物质保障体系和应急专家支撑体系组成。

突发事件应急救援体系的框架结构具体如图 1-2 所示。

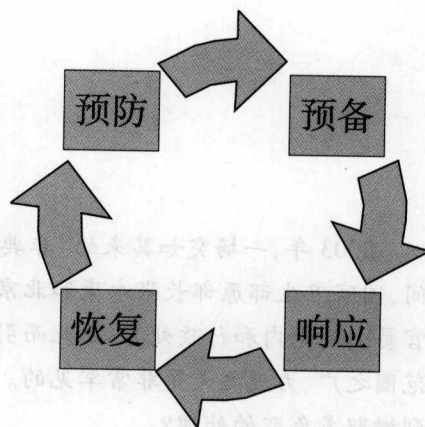


图 1-1 应急管理体系四个阶段

二、应急救援工作的特点

(一) 不确定性和突发性

不确定性和突发性是各类突发事件的共同特征,大部分都是突然爆发,爆发前基本没有明显征兆,而且一旦发生,发展蔓延迅速,甚至失控。因此,要求应急行动必须在极短的时间内在事件的第一现场做出有效反应,在事件产生重大危害之前采取各种有效的防护、救助、疏散和控制事态等措施。

为保证迅速对事件做出有效的初始响应,并及时控制住事态,应急救援工作应坚持属地为主的原则,强调地方的应急准备工作,包括制定科学有效的应急预案,明确各部门的职责,建立全天候的昼夜值班制度,确保报警、指挥通信系统始终保持完好状态,确保各种应急救援的装备、技术器材、有关物质随时处于完好可用状态等。

(二) 应急活动的复杂性

应急活动的复杂性主要表现在:突发事件影响因素与演变规律的不确定性和不可预见的多变性;众多来自不同部门参与应急救援活动的单位,在信息沟通、行动协调与指挥、授权与职责、通信等方面的有效组织和管理的复杂性;应急响应过程中公众的反应、恐慌心理、公众过急等突发行为的复杂性等。这些复杂因素的影响,给现场应急救援工作带来了严峻的挑战。

应急活动的复杂性另一个重要特点是现场处置措施的复杂性。突发公共事件的处置措施往往需要较强的专业技术支持,包括易燃、有毒危险物质、复杂危险工艺以及矿山井下事故处置技术等,要求对每一个行动方案、监测以及应急人员防护等,都需要在专业人员的支持下决策。因此,高度重视建立和完善突发公共事件的专业应急救援力量工作、加强专业检测力量和专业应急技术与信息支持等的建设。

(三) 后果易猝变、激化和放大

突发公共事件虽然是小概率事件,但后果一般比较严重,能造成广泛的公众影响,应急处理稍有不慎,就可能改变事件的性质,使平稳、有序、和平状态向动乱、混乱、冲突方向发展,引起事件波及范围的扩展,卷入人群数量增加和人员伤亡与财产损失后果加大,猝变、激化和放大造成的失控状态,不但迫使应急响应升级,甚至可导致社会性危机出现,使公众立即陷入巨大的动荡与恐慌之中。因此,突发公共事件的处置必须坚决果断,而且越早进行处置越好,以防止事态扩大。

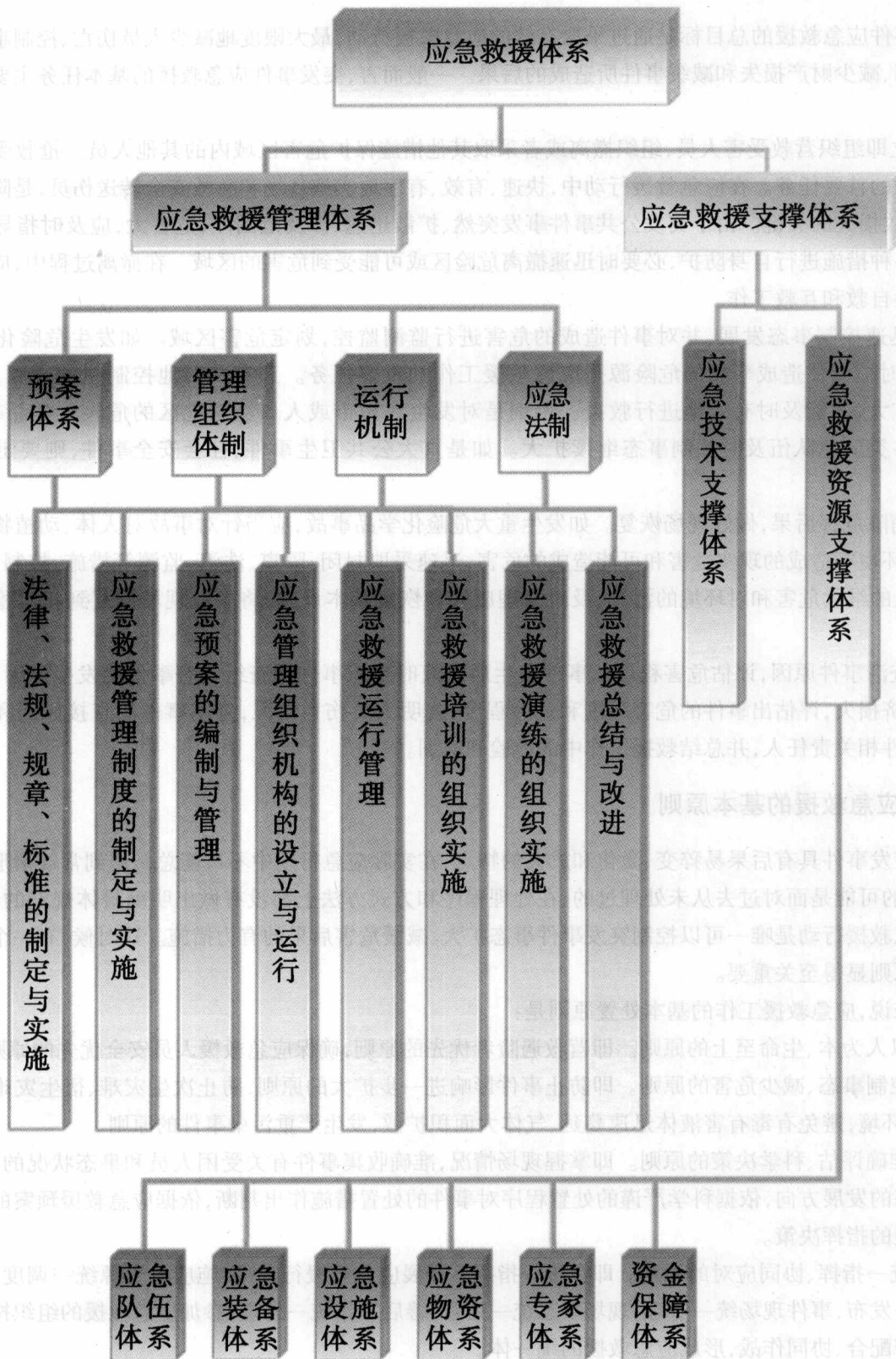


图 1-2 应急救援体系框架图

三、应急救援的基本任务

突发事件应急救援的总目标是通过采取有效的应急救援行动,最大限度地减少人员伤亡、控制事态发展和影响范围、减少财产损失和减缓事件所造成的后果。一般而言,突发事件应急救援的基本任务主要包括四个方面:

(1) 立即组织营救受害人员,组织撤离或者采取其他措施保护危险区域内的其他人员。抢救受害人员是应急救援的首要任务。在应急救援行动中,快速、有效、有序地实施现场和急救安全转送伤员,是降低伤亡率、减少事故损失的关键。由于突发公共事件事发突然、扩散迅速、涉及范围广、危害大,应及时指导和组织群众采取各种措施进行自身防护,必要时迅速撤离危险区或可能受到危害的区域。在撤离过程中,应积极组织群众开展自救和互救工作。

(2) 迅速控制事态发展,并对事件造成的危害进行监测监控,划定危害区域。如发生危险化学品重大事故,及时控制住造成事故的危险源是应急救援工作的重要任务。只有及时地控制住危险源,防止事态的继续扩大,才能及时有效地进行救援。特别是对发生在城市或人口稠密地区的危险化学品事故,应尽快组织各类应急队伍及时控制事态继续扩大。如是重大公共卫生事件、社会安全事件,则要迅速划定警戒区域。

(3) 消除危害后果,做好现场恢复。如发生重大危险化学品事故,应当针对事故对人体、动植物、土壤、空气、生态环境等造成的现实危害和可能造成的危害,迅速采取封闭、隔离、洗消、监测等措施,控制危害源,防止其对人的继续危害和对环境的污染,及时清理废墟和恢复基本设施,将事故现场恢复到相对稳定的状态。

(4) 查清事件原因,评估危害程度。事件发生后应及时组织事件调查组调查事件的发生原因、事件性质、直接经济损失,评估出事件的危害范围和危险程度,查明人员伤亡情况,查明事件的直接原因和间接原因,处理事件相关责任人,并总结救援工作中的经验和教训。

四、应急救援的基本原则

由于突发事件具有后果易猝变、激化和放大的特点,在实际应急行动中不可能总是遇到常规情形的紧急情况,更多的可能是面对过去从未处理过的、在处理程序和方式方法上都没有做出明确具体规定的情形,而有效的应急救援行动是唯一可以控制突发事件事态扩大、减缓危害后果的有力措施。这时候,有一个明确具体的处置原则显得至关重要。

通常来说,应急救援工作的基本处置原则是:

(1) 以人为本、生命至上的原则。即营救遇险者优先的原则,确保应急救援人员安全优先的原则。

(2) 控制事态、减少危害的原则。即防止事件影响进一步扩大的原则,防止次生灾难、衍生灾难发生的原则,保护环境,避免有毒有害液体迅速蔓延、气体大面积扩散,发生严重污染事件的原则。

(3) 准确评估、科学决策的原则。即掌握现场情况,准确收集事件有关受困人员和事态状况的信息,科学评估事态的发展方向,依据科学严谨的处置程序对事件的处置措施作出判断,依据应急救援预案的要求进行应急救援的指挥决策。

(4) 统一指挥、协同应对的原则。即在统一指挥下开展应急救援行动,实施应急资源统一调度,应急救援信息统一发布,事件现场统一管理,现场事态统一处置,善后工作统一处理,参加应急救援的组织按照各自的职责紧密配合、协同作战,形成应急救援的统一体。

(5) 分级负责、分级响应的原则。即按照事件不同的预警、响应级别采取相应的响应方式,按照属地原则,实行应急救援工作分级负责制,应急组织、应急部门按照自身的应急职责组织实施应急响应行动。

(6) 单位为主、社会救助相结合的原则。即事件发生后,事件发生单位要采取一切措施做好事件应急前期处置工作,在超出本单位应急能力时,应迅速报告有关部门寻求应急支援,并做好相应的配合工作;社会救助力量接到应急救援请求,应全力以赴给予支持。

(7) 快速反应、救援为先的原则。即各应急救援组织、部门及人员接到应急救援指令后,应迅速行动,以最快的速度赶往事件现场,承担应急物资、技术支持保障的部门应全力以赴提供支持保障,应急物资的调拨及车辆在应急行动中的通行优先等。

五、应急救援行动的基本程序

应急救援行动的基本程序可按应急单位类别划分。还可按自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件的类别和四大类别的种类划分。如按应急单位类别划分,可分为事发单位、社会救援队伍和应急指挥中心三大类基本程序。如按事故灾难划分,又可划分为危险化学品事故、交通事故、火灾、特种设备事故应急行动的基本程序等。虽然不同类别、种类事件的应急行动具体执行程序可能会有所不同,但其基本程序却是大致相同的。下面是我们根据多年的实践总结列出的事发单位、社会救援队伍和应急指挥中心的基本程序,供参考。

(一) 事发单位应急基本程序(如图 1-3 所示)

- (1) 接警;
- (2) 确认事件信息、判别事件类别(主要包括时间、地点、人员伤亡、目前具体状况等);
- (3) 初步判别事件的预警级别和响应级别;
- (4) 启动应急预案,按相应响应级别组织应急响应,按规定发出警报信号,组织人员应急处置,如需要外部支援,则同时迅速报警,向上级报告事故信息;
- (5) 掌握现场情况,对事件可能的发展方向进行评估(包括清点人员伤亡情况、财产损失情况);
- (6) 按照相应预案组织初期处置工作(包括确定危险区域和设立警戒区域、建立监控区域、明确现场工作区域、应急指挥所等);
- (7) 组织本单位防护和抢险行动(包括营救受伤人员、人员救护、排险等);
- (8) 做好人员疏散组织准备;
- (9) 应急行动效果确认(包括区域评估、确认危险区域和安全区域、启动恢复程序等);
- (10) 宣布应急结束。

(二) 社会救援队伍行动基本程序(如图 1-4 所示)

- (1) 接警;
- (2) 确认事件信息,同时向上级报告;
- (3) 安排出警;
- (4) 到达现场救援队伍与事发单位衔接,互通情况;
- (5) 掌握现场状况(包括现场侦检,了解事件初始状况和当前状况),对事件的发展方向作出判断;
- (6) 拟定作战方案,报告现场总指挥;
- (7) 按确定的作战方案实施应急行动;
- (8) 报告应急行动进展状况,按照现场总指挥指令调整应急行动;
- (9) 应急行动完毕,报告应急行动总体情况。

(三) 应急指挥中心应急基本程序(如图 1-5 所示)

- (1) 接警;
- (2) 确认事件信息,判别事件类别(主要包括时间、地点、人员伤亡情况、目前具体状况等);

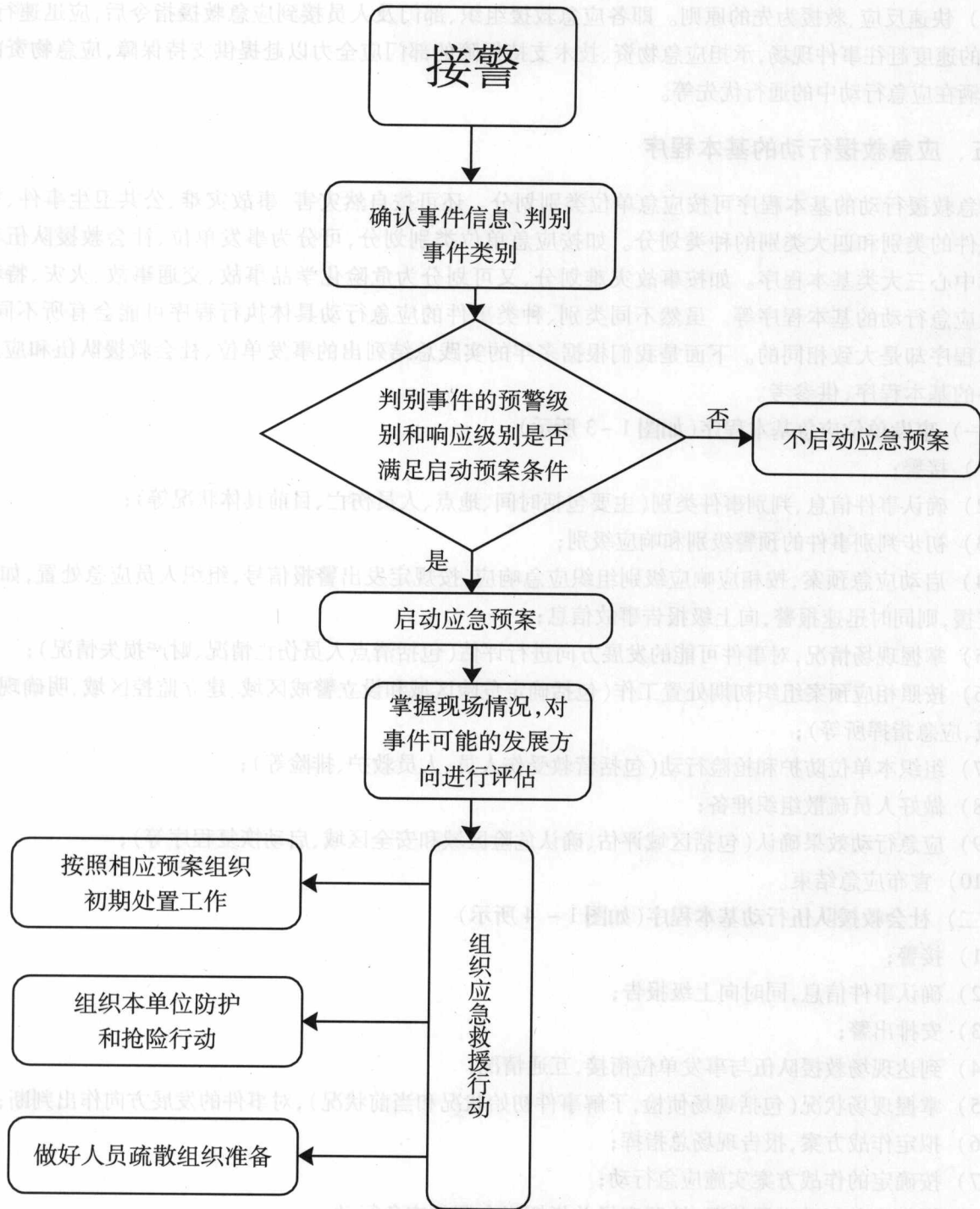


图 1-3 事发单位应急基本程序